

4^o

**Encontro
Catarinense
de Contadores
e Controladores Públicos**

21/09/2017

**Infinity Blue Resort & Spa
Balneário Camboriú SC**





A nova Lei Complementar de Finanças Públicas (PLP 295/16)

Helio M. Tollini

Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados



Diagnóstico: marco legal ineficaz

- PPA inadequado como instrumento indutor da alocação do gasto público no médio prazo.
- LOA irrealista com despesas além do espaço fiscal.
- Má priorização dos gastos públicos.
- Baixa qualidade dos investimentos públicos.
- Acúmulo de restos a pagar (ou a executar).
- Legislação “permanente” em leis anuais.
- Falta de convergência aos padrões internacionais.



Premissas

- PLS ao invés de PEC: dificuldade de tramitar no Congresso emenda constitucional sobre finanças públicas.
- Evitar duplicidade: regras fiscais e de transparência na LRF; regras processuais e procedimentais na LCFP.
- Poucas alterações na LRF: pontos polêmicos poderiam travar tramitação da LCFP.
- Aferir no médio e longo prazos a sustentabilidade fiscal do ente.
- Visão de médio prazo, programada anualmente.
- Realismo orçamentário: desestimular superestimação das receitas; destinar recursos disponíveis para as prioridades eleitas pela sociedade; respeitar o espaço fiscal.
- Visão sistêmica: orientação central para projetos de investimento, contabilidade, controle, custos e avaliação.
- Referência: melhores práticas e padrões internacionais.



Tramitação

- Junho de 2009: além de outros dois projetos (Casagrande e Colombo), é apresentado no Senado o PLS 229/09 (Jereissati).
- Junho de 2016: substitutivo do Sen. Ferraço é aprovado pelo Senado e remetido à Câmara.
- Agosto a Fevereiro de 2017: grupo de trabalho (CC, MF, MPDG e CGU) discute aprimoramentos ao texto aprovado no Senado.
- Novembro de 2016: a Câmara cria Comissão Especial para analisar o PLP 295/2016.
- Próximos passos: designação dos membros da Comissão Especial; discussão técnica e política do texto do Senado e das sugestões do Executivo.



Conteúdo

- Disposições Preliminares.
- Planejamento (PPA).
- Processo Orçamentário (LDO e LOA).
- Execução da Despesa (emendas obrigatórias).
- Classificadores Orçamentários.
- Fundos.
- Contabilidade.
- Controle, Custos e Avaliação.
- Disposições Finais e Transitórias.



Plano Plurianual

- Altera os prazos de envio e apreciação do PPA para torná-los iguais aos da LDO (30/4 e 17/7).
Revisão: 31/8 e 15/11.
- PPA baseado nas propostas registradas pelo candidato eleito perante a Justiça Eleitoral; permanece de caráter indicativo.
- Exige que o PPA da União tenha anexo de política fiscal, explicitando os objetivos de longo prazo (10 anos) da estratégia fiscal, bem como cenário fiscal prospectivo (4 anos).



Projetos de Investimentos

- Instituição de metodologias, normas e procedimentos, a serem seguidos por todos os entes, para a avaliação de projetos de investimentos financiados com recursos públicos. **Revisão: excluir estados e municípios; retomar o banco de projetos (requisito para inclusão na LOA, mas sem obrigação de que seja financiado); exceções nas leis do PPA; acesso público ao sistema.**
- Os projetos plurianuais deverão ser executados nos exercícios subsequentes até sua conclusão, exceto se houver impedimento de ordem técnica. **Revisão: caso tenha sido iniciada a execução física, executa até a conclusão de pelo menos uma etapa com funcionalidade plena; impedimento econômico e legal.**



Lei de Diretrizes Orçamentárias

- A LDO conterà previsão de todas as receitas, sendo que a estimativa das primárias constará do projeto de LOA e da LOA aprovada. **Revisão: receitas agregadas por itens, distinguindo financeiras das primárias.**
- Aprimora o anexo de metas fiscais (cenário fiscal de médio prazo):
 - será estendido de dois para os quatro exercícios subsequentes;
 - explicitará com maior detalhe as receitas e as despesas decorrentes das obrigações já contratadas para os exercícios subsequentes (*baseline*); e
 - identificará o espaço fiscal disponível para novos gastos em cada um dos exercícios.



Lei Orçamentária Anual

- Exclui da LOA as receitas pertencentes ou repartidas constitucionalmente com outros entes.
- O montante de projetos plurianuais aprovados deve ser compatível com o espaço fiscal futuro reservado para novas despesas.
- Anexo discriminará o cronograma de desembolso de cada projeto plurianual e a Mensagem destacará aqueles a serem iniciados no exercício. **Revisão: discriminar apenas o custo total de cada projeto.**
- Eventual acréscimo nas receitas identificado pelo Legislativo será alocado na reserva de contingência e incorporado à LOA por crédito adicional.



Execução da despesa e Fundos

- A STN pode facultar aos entes a utilização de outras fases de execução da despesa (pré-empenho; em liquidação).
Revisão: ato conjunto dos órgãos centrais (SOF e STN).
- Restringe a inscrição em RAP em todos exercícios (disponibilidade por vinculação) e obriga cancelar (pode ressalvar fato gerador já ocorrido) aqueles não pagos em três (correntes) ou seis meses (capital, menos operações de crédito e obras plurianuais). **Revisão: disponibilidade agregada e cancelamento após doze meses (exceto licitações internacionais).**
- Define fundo e institui avaliação periódica a cada 4 anos quanto à conveniência de manter recursos em fundo.
Revisão: disciplinar o processo de avaliação periódica e como proceder ao extinguir fundo público.



Classificadores Orçamentários

- Segrega os classificadores orçamentários entre os que constarão da lei orçamentária e os que constarão apenas da base de dados relacional (despoluição da LOA sem perda de informação).
- Na LOA: aqueles qualitativos, como esfera, institucional, programático, funcional, econômico e por vinculação.
- Na base de dados relacional (auxiliares): aqueles quantitativos ou técnicos, como elemento de despesa e modalidade de aplicação. **Revisão: trazer o identificador de resultado primário.**
- Na União, serão ainda auxiliares os identificadores de uso e de operações de crédito. Os demais entes tem liberdade para definir outros auxiliares.



Contabilidade

- A contabilidade aplicada ao setor público deve ter por objeto o patrimônio (bens, direitos, obrigações) do ente.
- A STN editará normas específicas aplicáveis a todos os entes, a serem ratificadas pelo CGF e convergentes com as normas brasileiras e com os padrões internacionais.
Revisão: normas complementares aprovadas pelo CGF (propostas pela STN).
- Estabelece regras gerais sobre os registros e demonstrações (**relatórios**) contábeis, bem como sobre a consolidação nacional dessas informações.
- **Revisão: a atividade contábil deve ser organizada sob a forma de sistema.**



Controle, Custos e Avaliação

- Estabelece finalidades dos controles interno e externo, bem como dispõe sobre o direito ao controle social.
- Exige que comissão legislativa realize audiência pública até 60 dias após semestre para que tribunal da jurisdição relate atividades desempenhadas. **Revisão: 90 dias; apenas para entes com mais de 200 mil hab.**
- Dispõe sobre a geração periódica de informações de custos, possibilitando a sua mensuração, controle e avaliação e permitindo a comparabilidade e o acompanhamento de sua evolução.
- Executivo Federal deverá estabelecer mecanismos que orientem o monitoramento e a avaliação contínua de políticas públicas, baseados em critérios técnicos. **Revisão: forma sistematizada e integrada; divulgação.**



Eventuais Alterações Adicionais

- Receita orçamentária: todo recurso financeiro arrecadado durante o exercício, ainda que não previsto na LOA?
- Despesa orçamentária: a fixação da despesa deve ser uma etapa, coexistindo com a etapa da execução?
- A LOA deveria estabelecer limites de pagamento?
- Dívida pública: o refinanciamento deve continuar constando da LOA?
- Se incluir os princípios da fidedignidade e da clareza, seria conveniente a LCFP autorizar a abertura de crédito para o serviço da dívida por decreto?



Pendência: Plurianualidade

- Projeto plurianual: necessidade de se alterar a Constituição para que a despesa correspondente seja autorizada pelo seu custo total (aprovado uma única vez pelo Legislativo).
- Quadro das Despesas de Médio Prazo: elaborado anualmente, aloca despesas agregadas (por programa, órgão ou função), com visão de médio prazo e baseado em cenário fiscal pré-definido.
 - LCFP: traz elementos básicos de um QDMP e nenhum dispositivo que impeça a sua implementação. **Dúvida: estabelecer limites plurianuais agregados no PPA, na LDO, ou por instrumento próprio?**



PLP 295/2016

- Aprovado pelo Senado como PLS 229/09, em 07/06/16
- No site da Câmara dos Deputados:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088990>